8 octobre 2021

Weigand/Photocase

Financement de l’accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux

Le nouvel état des lieux de la COFF sur le financement de l’accueil institutionnel des enfants identifie des lacunes et cite des exemples de bonnes pratiques adoptées dans un certain nombre de communes et cantons ainsi que dans des pays européens ; il débouche sur dix-huit recommandations qui doivent contribuer à ce qu’en Suisse chaque enfant ait accès à un accueil de qualité abordable pour tous les parents.

En un coup d’œil

- En Suisse, seuls les enfants habitant dans les cantons de Genève et Bâle-Ville ont un droit

légal à une place d'accueil.

- Il y a une multitude de modèles de financement pour l'accueil institutionnel des enfants, répartis différemment selon les régions linguistiques.
- Plus un canton se trouve au sud ou à l'ouest de la Suisse, plus le nombre d'acteurs impliqués dans le financement est important.
- En regard du PIB, la Suisse est le pays de l'OCDE qui dépense le moins dans le secteur de la petite enfance, école enfantine comprise. Le Danemark est le pays qui dépense le plus, avec 2% de son PIB.
- En raison des nombreux modèles de financement et acteurs, de grandes disparités existent dans les tarifs parentaux pour les crèches et l'accueil de midi; également dans la même classe tarifaire.
- Dans le canton du Valais, il est possible de déduire fiscalement 3000 francs par année et par enfant gardé; dans les cantons de Genève et St-Gall, jusqu'à 25 000 francs.
- Sur la base des résultats de l'enquête, la COFF recommande notamment d'instaurer un droit légal à une place d'accueil, de poursuivre les aides financières de la Confédération pour réduire les tarifs parentaux, d'introduire un congé parental en complément du congé maternité et paternité, ainsi que d'améliorer la qualité de l'accueil.

D'après la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), la conciliation de la vie familiale et de l'activité lucrative n'est possible que si l'on dispose d'une offre d'accueil de qualité accessible à tous les enfants, quels que soient les revenus de leurs parents. En Suisse, environ un tiers des enfants de moins de treize ans est aujourd'hui accueilli dans une structure préscolaire, une structure parascolaire ou une famille de jour (OFS 2021, p. 38) (file:///C:/Users/U80823673/Downloads/1011-2100.pdf). Cette proportion va en augmentant.

Les parents ne disposent malheureusement pas partout d'une offre de qualité à un prix abordable. La COFF a voulu savoir où trouver en Suisse et en Europe des exemples de bonnes pratiques dont notre pays pourrait s'inspirer pour développer l'offre et concevoir son financement. Elle a confié un mandat d'analyse au bureau de recherche INFRAS qui a travaillé avec le soutien du bureau Evaluanda.

Le rapport (COFF 2021a) (https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Stu livre des informations essentielles sur le financement de l'offre et les tarifs parentaux ; à partir d'une analyse des modèles de financement en Suisse et à l'étranger, il présente des exemples de bonnes pratiques et des pistes d'action pour garantir que dans notre pays toutes les familles aient accès à des offres d'accueil et d'éducation abordables et de qualité.

Structure du rapport

Le rapport fait une centaine de pages, complétées par un résumé en allemand, français, italien et anglais. Un glossaire explicite les principales notions. Les annexes comprennent des tableaux avec des données détaillées sur le financement dans les cantons, les communes étudiées et les pays européens analysés, des représentations graphiques des autres résultats obtenus ainsi qu'une bibliographie.

Après une introduction et un premier chapitre qui présente le contexte, les objectifs et les méthodes scientifiques appliquées, le chapitre 2 passe en revue les conditions-cadres et les modèles financiers en vigueur pour les offres d'accueil institutionnel dans les cantons suisses et dans dix pays européens. Pour les cantons, il s'agit d'examiner si le financement est réglementé par une base juridique, quels acteurs y participent, quels sont les modèles prédominants, s'il existe un droit légal à une place d'accueil et quel est le rapport entre les prestataires privés et publics.

Pour les pays européens, le rapport relève et analyse la durée, la forme et le montant des indemnités du congé de maternité et de paternité ainsi que du congé parental, l'âge à partir duquel les enfants disposent d'un droit légal à une place d'accueil, la charge financière des parents par rapport aux revenus du ménage, la proportion d'enfants bénéficiant d'une offre d'accueil et le montant des dépenses consenties par l'État pour le secteur de la petite enfance, mesuré à l'aune de son produit intérieur brut (PIB).

Le chapitre 3 détaille les modèles financiers, les tarifs parentaux et les dépenses dont doivent s'acquitter quatre ménages témoins pour l'offre d'accueil fournie dans treize communes de Suisse ; on y trouve en outre une synthèse des résultats d'un atelier réunissant des experts du domaine.

Sur la base de ces analyses, les auteurs explorent au chapitre 4 plusieurs pistes d'action illustrées par des exemples concrets. Au chapitre 5, ils tirent des conclusions répondant aux questions de recherche.

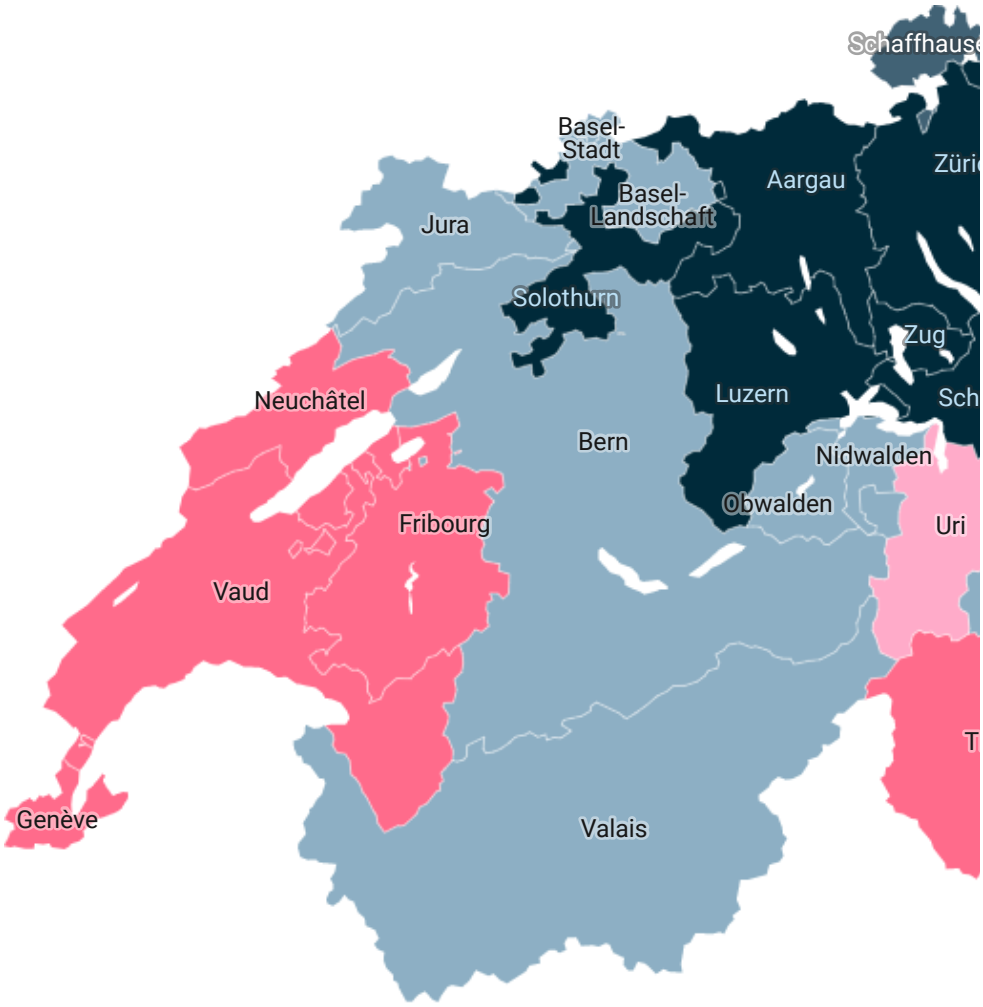
Conditions-cadres et modèles de financement dans les cantons

En ce qui concerne la réglementation et la compétence des acteurs qui participent au financement, une répartition des cantons selon un axe nord-sud et ouest-est se dessine clairement pour toutes les formes d'accueil institutionnel, et cela par-delà les frontières linguistiques (cf. graphiques G1, G2 et G3). La tendance est la suivante : plus un canton se trouve au sud ou à l'ouest, plus le nombre d'acteurs impliqués dans le financement est important. Il est rare cependant que cet aspect fasse l'objet d'une formulation explicite à l'échelon cantonal ; le degré de contrainte et de précision varie fortement, et il n'existe parfois aucune réglementation à ce sujet.

G1 - Accueil préscolaire – acteurs de financement

en vertu des bases légales cantonales

canton | canton et communes | canton, communes et employeurs | communes | pas de réglementation pour le financement



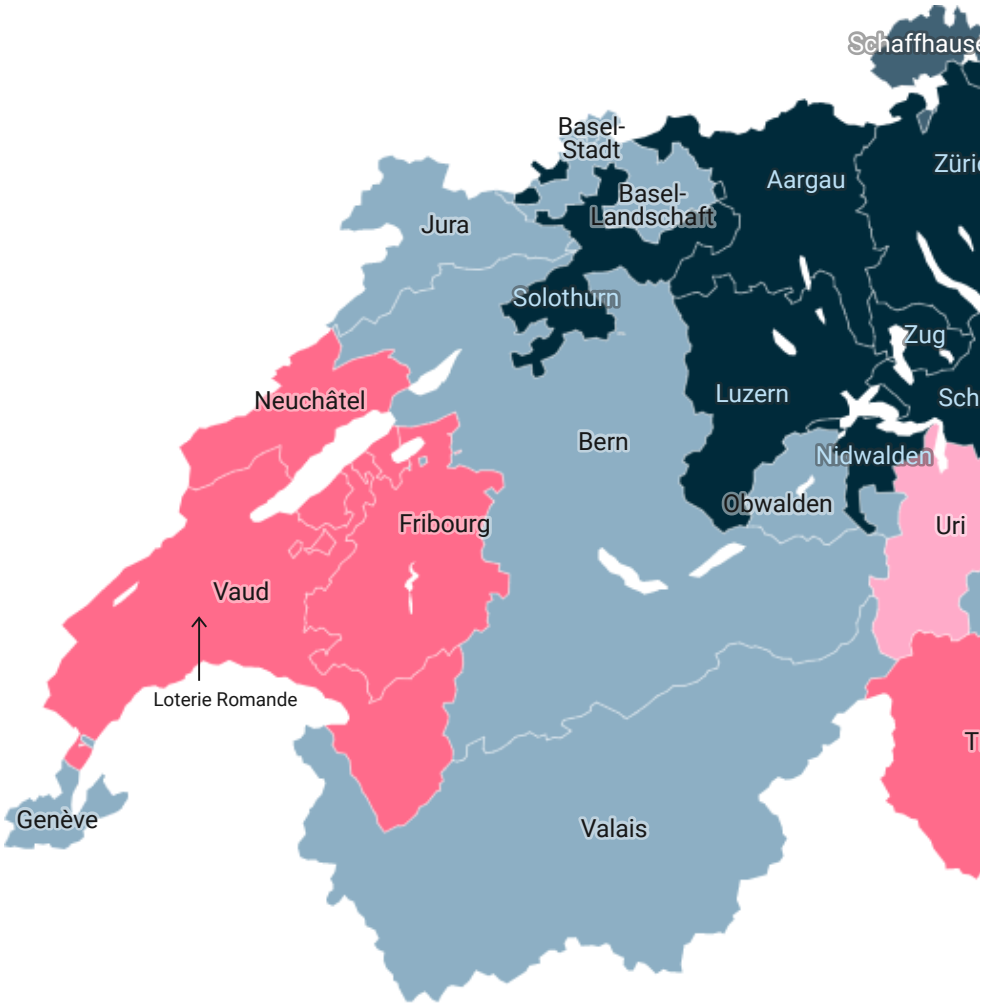
état au 1er janvier 2021

La situation est également très différente d'un canton à l'autre en ce qui concerne les modèles de financement et les subventions. Les modèles les plus fréquents reposent sur un financement du sujet, direct (bons d'accueil) et indirect (modèles de coûts normatifs), en particulier en Suisse alémanique. Les modèles de financement de l'objet (paiements directs aux prestataires visant à réduire leurs charges) sont surtout appliqués dans les cantons qui connaissent un cofinancement par l'employeur (FR, GE, NE et VD). Dans le canton du Tessin, les deux formes de financement coexistent selon la situation financière des parents.

G2 - Accueil parascolaire – acteurs de financement

en vertu des bases légales cantonales

canton | canton et communes | canton, communes et employeurs | communes | pas de réglementation pour le financement



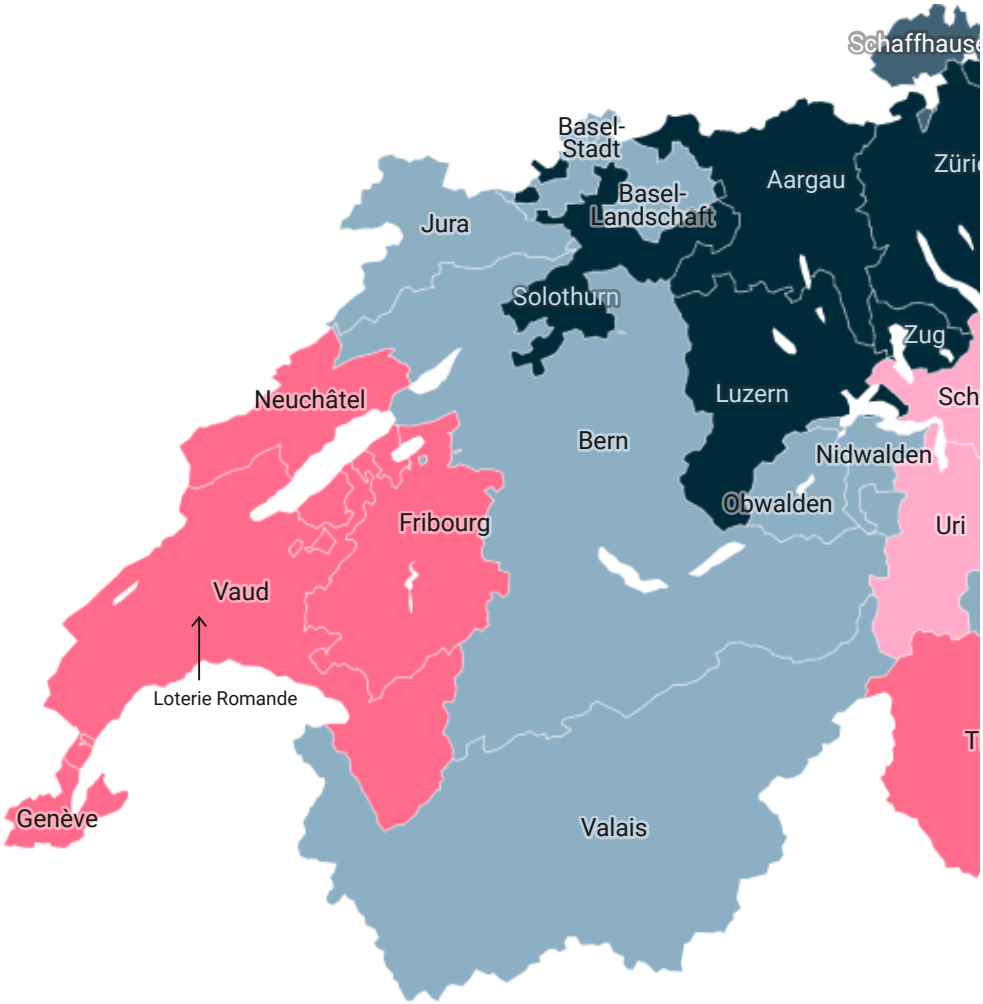
état au 1er janvier 2021

Faute d'éléments sur lesquels s'appuyer, il n'est pas possible d'émettre des constats clairs sur la nature juridique des organismes de soutien. Dans le domaine préscolaire, les prestataires privés ont tendance à prédominer. Seules quelques communes ou associations de communes figurent parmi les fournisseurs de prestations, et cela plus fréquemment dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Vaud. Dans le domaine de l'accueil parascolaire, les prestataires publics sont majoritaires dans toute la Suisse.

G3 - Accueil familial de jour – acteurs de financement

en vertu des bases légales cantonales

canton canton et communes canton, communes et employeurs communes
pas de réglementation pour le financement



On note également de grandes différences pour ce qui est des prescriptions légales en matière de qualité, notamment des exigences concernant la qualification du personnel, significativement plus élevées dans les cantons romands que dans le reste de la Suisse. De même, le taux d'encadrement varie considérablement. Pour des enfants de deux ans, il va de trois à huit enfants par membre de l'équipe éducative (Ecoplan 2020) (https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/3da06322/73ca/4010/a201/8dfbdb8150c7/2020.11.16_Ecoplan_FEB_fr

Comparaison avec l'étranger

Lorsqu'on compare la Suisse avec d'autres pays européens, les différences les plus marquées ont trait à l'utilisation de l'offre, à la part de fonds publics, aux moyens financiers alloués par les États à la garde des enfants en regard de leur PIB et au droit légal à une place d'accueil. Dans l'espace anglo-saxon, les analyses n'ont pas toutes été menées dans le même périmètre d'étude. Alors que les données relatives aux trois premiers aspects ci-dessus proviennent du Royaume-Uni (OCDE 2016 (https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2016-fr.pdf?expires=1634420668&id=id&accname=oid030182&checksum=5A1849DE23E327AF59EFB06B9758F4BC) et 2019) (https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bcf6dc9-fr.pdf?

expires=1634420610&id=id&accname=oid030182&checksum=7165FA0578F0DFCD9BFDDF09C5CDCCF7) les chiffres se rapportant au droit légal à une place d'accueil ne concernent que l'Angleterre (Eurydice 2019) (file:///C:/Users/U80823673/Downloads/EC0319375FRN.fr.pdf).

Les écarts importants constatés dans le recours aux structures d'accueil institutionnel sont mis en évidence par l'exemple des enfants de trois ans (cf. graphique G4). Alors que dans tous les pays étudiés, 65 à 100 % des enfants de ce groupe d'âge fréquentent une structure de ce type, ce taux est de 34 % en Suisse.

G4 - Fréquentation d'une structure préscolaire par les enfants de 3 ans

en pourcent

Comme la compétence en matière de financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants est très diversement réglementée de canton à canton et à l'intérieur de ceux-ci (COFF 2021a, p. 61 ss) (http://Financement), il n'est pas possible de chiffrer avec exactitude à l'échelle de toute la Suisse la part de fonds publics dans le financement des offres. Cette part doit être extrapolée à partir de la moyenne de toutes les valeurs cantonales connues. Le groupe de travail chargé d'accompagner l'élaboration du rapport l'estime à 40 % (cf. graphique G5).

G5 - Part du financement du secteur de la petite enfance par les pouvoirs publics

en pourcent

Ce taux est nettement plus faible que celui qu'indique l'OCDE pour les pays européens étudiés, où il se situe entre 65 et 98 %, et il reflète la large fourchette de 10 à 80 % dans les cantons pour lesquels des données sont disponibles.

Lorsqu'on compare les dépenses des États mesurées à leur PIB, la Suisse se classe en dernière position (cf. graphique G6). Le premier de la liste est le Danemark, qui consacre 2 % de son PIB à la petite enfance, suivi par le Royaume-Uni, avec 1,9 %. La Suisse alloue 0,4 % de son PIB, ce chiffre incluant également les dépenses pour l'école enfantine.

G6 - Part du financement du secteur de la petite enfance par les pouvoirs publics en pourcentage du PIB

La comparaison portant sur le droit légal à une place d'accueil retient également l'attention. Ce droit naît à partir de 26 semaines au Danemark, d'un an en Angleterre (sic !), en Norvège, en France, aux Pays-Bas et en Allemagne, de deux ans au Luxembourg, à partir de trois ans en Autriche et en Suède, et dès l'âge scolaire (6 ans) en Italie (Eurydice 2019)

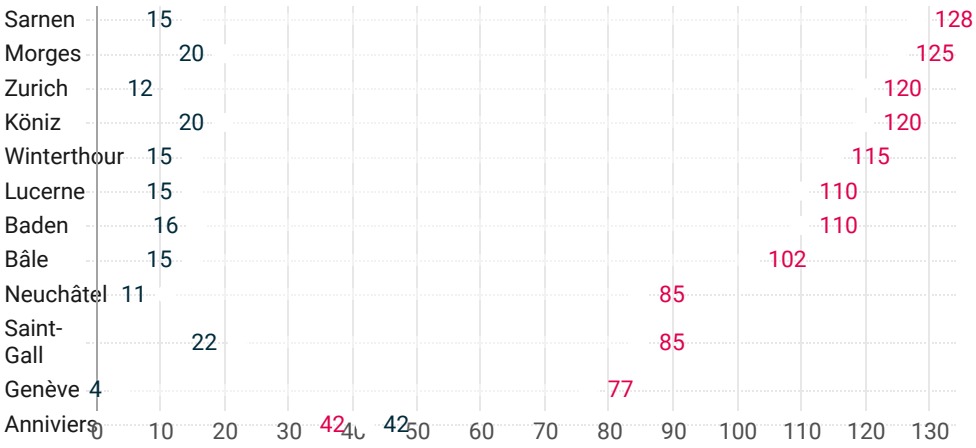
(file:///C:/Users/U80823673/Downloads/EC0319375FRN.fr.pdf). En Suisse, un tel droit n'existe que dans les cantons de Bâle-Ville et de Genève (et dans ce dernier seulement pour l'accueil parascolaire, c'est-à-dire à partir de 4 ans).

Situation dans les treize communes étudiées

Indépendamment de la forme juridique de l'entité responsable et de la grande diversité de modèles de financement (COFF 2021a, p. 84 (https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Stu (_wp_link_placeholder)ss) (_wp_link_placeholder), une comparaison entre les tarifs parentaux révèle elle aussi de fortes disparités. Outre les tarifs uniformes, pour la plupart en vigueur dans les offres non subventionnées, les tarifs en fonction des revenus sont majoritaires dans le paysage de l'accueil institutionnel lorsque les places d'accueil sont subventionnées. Mais là aussi, il existe des différences considérables entre les tarifs minimaux et maximaux dans les treize communes étudiées. Le tarif minimal pour les structures accueillant des enfants à partir de 18 mois varie de 4 à 42 francs par jour et par enfant, le tarif maximal de 42 à 128 francs (cf. graphique G7). Pour l'accueil de midi des enfants scolarisés, le montant minimum versé par les parents va de 2 à 31 francs, le montant maximum de 6 à 40 francs (cf. graphique G8).

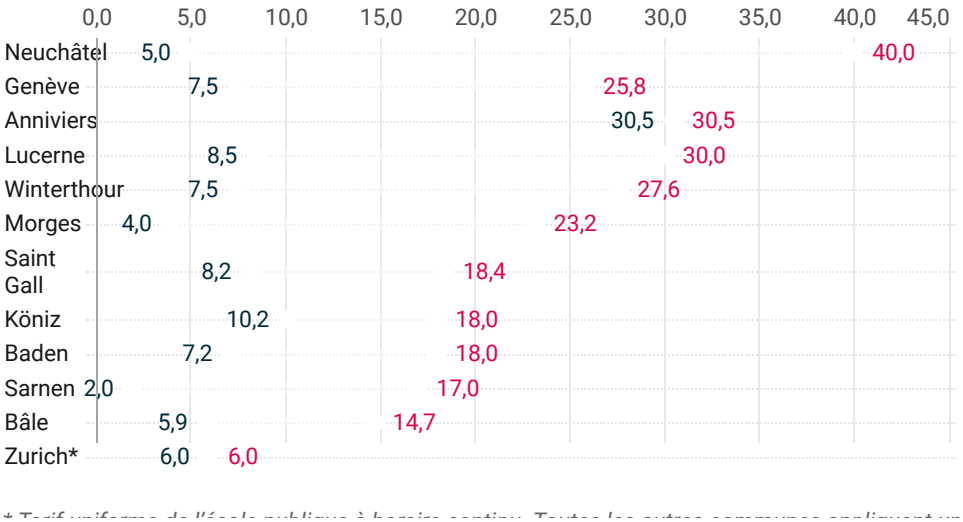
G7 - Structures préscolaires : tarifs minimaux et maximaux

en francs par journée pour les enfants de 18 mois ou plus (repas compris)



G8 - Structures parascolaires : tarifs minimaux et maximaux

en francs par accueil de midi et par enfant (repas compris)



** Tarif uniforme de l'école publique à horaire continu. Toutes les autres communes appliquent un*

Les tarifs en fonction des revenus des parents, les plus fréquemment appliqués, renseignent peu sur la charge effective qui pèse sur les ménages, car des critères supplémentaires sont pris en compte dans le calcul, critères dont la définition varie par ailleurs.

Les déductions fiscales pour frais de garde des enfants par des tiers diffèrent également beaucoup selon les cantons. Dans les cas étudiés, cet allègement peut aller jusqu'à 5 %. Dans le canton du Valais, la déduction autorisée ne dépasse pas 3000 francs par enfant et par année, alors qu'elle atteint 25 000 francs dans les cantons de Genève et Saint-Gall (cf. tableau T1). Le canton d'Uri accorde même la déductibilité totale des frais.

Quatre catégories de ménages témoins ont été constituées pour permettre de mieux comparer les charges financières dans les treize communes étudiées, en calculant et en évaluant quatre paramètres identiques, quel que soit le système de financement et de tarification : montant des frais d'accueil par

ménage et par année, déductions fiscales pour frais de garde des enfants par des tiers, charge brute et charge nette des frais d'accueil rapportés aux revenus du ménage (COFF 2021a, p. 93) (https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Stu

La comparaison entre les ménages témoins dans les treize communes étudiées fait apparaître une réalité extrêmement contrastée. Selon le lieu de domicile, les couples consacrent 3 à 15 % du budget du ménage pour la prise en charge de deux enfants deux jours par semaine. Les ménages monoparentaux consacrent jusqu'à 20 % de leur budget pour la prise en charge de deux enfants trois jours par semaine (cf. graphique G9 et G10).

G9 - Part du revenu net du ménage consacrée aux coûts de l'accueil dans une structure préscolaire

Anteil Betreuungskosten Paar- und Einelternhaushalt mit zwei Kindern, Nettobelastung in %, Tagesstrukturen

Couples Ménages monoparentaux

G10 - Part du revenu net du ménage consacrée aux coûts de l'accueil dans une structure parascolaire

Anteil Betreuungsausgaben Paar- und Einelternhaushalt mit zwei Kindern, Nettobelastung in %, Kitas

Couples Ménages monoparentaux

Conclusions

Différents modèles de financement permettent de mettre en place une offre d'accueil institutionnel de qualité, accessible et abordable. Il importe moins, en l'occurrence, qu'il s'agisse d'offres d'accueil d'organismes publics ou privés, d'un financement de l'objet ou du sujet, d'un modèle de coûts normatifs ou de bons d'accueil ; ce qui compte avant tout, c'est le montant du cofinancement par les pouvoirs publics et, éventuellement, par les employeurs et autres acteurs.

Des différences considérables sont notables tant en ce qui concerne la charge financière des parents que les modèles de cofinancement. L'accueil préscolaire coûte en général plus cher aux parents que l'accueil parascolaire. En parité de pouvoir d'achat, les parents dépensent en moyenne beaucoup plus pour la garde de leurs enfants en Suisse que dans les autres pays étudiés. Le nombre de places d'accueil subventionnées est presque toujours contingenté. D'importantes disparités existent, par ailleurs, entre les cantons et les communes pour ce qui est des normes minimales régissant la qualité de l'accueil. Et malgré le programme d'impulsion de la Confédération mis en place il y a maintenant dix-huit ans pour encourager la création de nouvelles places d'accueil, celles-ci restent insuffisantes dans de vastes régions du pays.

Des différences considérables sont notables tant en ce qui concerne la charge financière des parents que les modèles de cofinancement.

Les auteurs en tirent les conclusions suivantes : le lieu de domicile détermine aujourd'hui l'accès à un accueil de qualité, disponible et surtout abordable. L'offre de places d'accueil doit être développée en plusieurs endroits, les tarifs abaissés et la qualité améliorée. De manière générale, les pouvoirs publics doivent investir davantage dans ce domaine.

Pistes d'action

S'appuyant sur leur analyse, les auteurs du rapport esquissent plusieurs pistes d'action pour concevoir les modèles de financement et les systèmes tarifaires.

Afin de garantir l'accessibilité pour toutes les familles, indépendamment de leur capacité économique et de leur situation sociale, il faut :

- des tarifs subventionnés pour toutes les offres
- une tarification en fonction des revenus
- des subventions plus élevées pour les enfants présentant des besoins particuliers
- des systèmes de subventionnement simples et compréhensibles
- un droit légal à une place d'accueil

Il convient d'augmenter les incitations au travail pour que l'analyse coûts-bénéfices des parents soit à l'avenir plus favorable lorsqu'ils mettent en balance les frais de l'accueil extrafamilial additionnés aux impôts et aux charges sociales et le revenu potentiel qu'ils obtiendraient en faisant garder leurs enfants par des tiers. Les points suivants doivent être pris en considération :

- élargissement de l'offre subventionnée
- seuil de revenu suffisamment bas pour les familles aux revenus modestes

- tarifs maximaux inférieurs aux taux de coûts totaux
- rabais pour les fratries et les familles, rabais de quantité
- tarifs linéaires pour prévenir les effets de seuil
- couplage du droit aux subventions à l'exercice d'une activité

Pour soutenir au mieux les processus d'apprentissage et de développement des enfants, il faut continuer à améliorer la qualité de l'offre d'accueil et d'éducation. Les mesures suivantes peuvent y contribuer :

- aspects qualitatifs dûment pris en compte dans la fixation des coûts normatifs
- subventions supplémentaires lorsque des démarches sont entreprises pour améliorer la qualité de l'accueil ou que celle-ci est supérieure à la moyenne.

Recommandation de la COFF aux instances politiques et aux autorités

Pour remédier aux lacunes identifiées dans le rapport, la COFF recommande une optimisation des systèmes de financement et de tarification en dix-huit points (COFF 2015b). Sept concernent l'échelon national et onze les niveaux cantonaux et communaux.

Afin que toutes les familles aient accès à une offre de qualité à un prix abordable, la COFF recommande d'adapter les conditions-cadre nationales comme suit :

1. Instaurer le droit légal à une place d'accueil.
2. Inscrire durablement dans la loi les aides financières octroyées par la Confédération pour abaisser les tarifs parentaux et pour adapter (développer) l'offre en fonction des besoins des parents.
3. Définir le financement comme une tâche commune à tous les niveaux politiques afin de répartir les charges financières comme c'est le cas pour l'école primaire.
4. Définir des exigences nationales relatives à la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire.
5. À l'échelon fédéral et cantonal, accorder la déductibilité fiscale intégrale des frais de garde des enfants par des tiers. Autre possibilité : considérer ces frais comme des frais professionnels.
6. Inclure l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants dans la politique éducative – l'éducation commence dès la naissance et pas seulement lors de l'entrée à l'école enfantine.
7. Introduire un congé parental en complément du congé de maternité et de paternité.

À l'échelon cantonal et communal, les recommandations ont surtout trait au cofinancement et aux tarifs parentaux. Plusieurs d'entre elles sont heureusement déjà appliquées dans certains cantons, communes et institutions, ou leur mise en œuvre est projetée.

8. Augmenter les exigences minimales relatives à la qualité ou calculer les tarifs parentaux et le montant des subventions en prenant comme référence une qualité supérieure aux exigences de base.
9. Déterminer la charge financière des parents en pourcentage du budget familial : les coûts de l'accueil institutionnel des enfants ne doivent pas dépasser 10 % (par exemple) du budget familial.
10. Alléger davantage la charge financière des ménages modestes. Pour les parents touchant l'aide sociale, des coûts plus bas diminuent la dette sociale.
11. Prendre en compte la taille des familles dans le calcul du tarif : plus la famille compte d'enfants ayant besoin d'un soutien, plus le tarif applicable à chacun d'eux est bas.
12. Accorder aux parents des conditions identiques au sein d'un même canton : à partir du moment où les familles peuvent théoriquement prétendre à des subventions, elles doivent en recevoir. Les places

d'accueil subventionnées ne doivent pas être contingentées.

13. Libre choix de la forme et du lieu d'accueil pour les parents : ce choix doit être uniquement dicté par les besoins des enfants.
14. Égalité de traitement en matière de subventions pour toutes les formes d'accueil et toutes les offres : les parents doivent avoir accès à des places subventionnées, qu'il s'agisse de structures préscolaires, structures parascolaires ou familles de jour ainsi que d'offres de prestataires publics ou privés.
15. Alléger la charge financière de tous les parents : les subventions et les tarifs doivent être conçus de façon à ce qu'une activité lucrative soit financièrement intéressante pour tous. Fixer un tarif maximal inférieur aux coûts totaux effectifs.
16. Décharger les parents des frais additionnels pour l'accueil des nourrissons et des enfants à besoins particuliers.
17. Rendre les tarifs transparents et simplifier les démarches administratives pour accéder à une place d'accueil : la procédure que les parents doivent suivre pour soumettre leurs demandes de subvention doit être compréhensible et facile à mettre en œuvre. Les informations doivent être disponibles en plusieurs langues, afin de prévenir des distorsions d'ordre socio-économique empêchant l'accès à l'accueil institutionnel.
18. Prévenir les effets de seuil dans les règlements tarifaires : appliquer des échelles linéaires pour la tarification en fonction des revenus.

Pour la COFF, il est essentiel de tenir compte des diverses formes de vie familiale dans le cofinancement et la configuration des tarifs, afin de garantir des conditions équitables pour toutes les familles et tous les enfants.

Bibliographie

OFS (2021). Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021. (file:///C:/Users/U80823673/Downloads/1011-2100.pdf) Neuchâtel: OFS.

Stern, Susanne ; von Dach, Andrea ; Freis, Sabine ; Iten, Rolf (INFRAS) ; Ostrowski, Gaspard ; Scherly, Lucien (Evaluanda) (COFF 2021a). Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux. [Berne : COFF] (https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Stud

COFF (2021b): Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux. Recommandations aux autorités politiques et administratives au niveau national, cantonal et communal; [Berne: COFF] (https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/EKF Empfehlungen_Kinderbetreuung_finanzieren_F_2021_01.pdf).

*Walker, Philipp ; Steinmann, Sarina ; Adrian, Nana (Ecoplan) (CDAS 2020). Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons. Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre. À l'intention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/3da06322/73ca/4010/a201/8dfbdb8150c7/2020.11.16_Ecoplan_FEB_fr_*

Commission européenne (Eurydice 2019). Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe – Édition 2019. Rapport Eurydice. (file:///C:/Users/U80823673/Downloads/EC0319375FRN.fr.pdf) Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

OCDE (2019). Regards sur l'éducation 2019 : Indicateurs de l'OCDE. (https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bcf6dc9-fr.pdf?expires=1634420610&id=id&accname=oid030182&checksum=7165FA0578F0DFCD9BFDDF09C5CDCCF7) [Paris : Éditions OCDE].

OCDE (2016). Regards sur l'éducation 2016 : Indicateurs de l'OCDE. (https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2016-fr.pdf?expires=1634420668&id=id&accname=oid030182&checksum=5A1849DE23E327AF59EFB06B9758F4BC) [Paris : Éditions OCDE].